



Control bij woningcorporaties



fineut *

***Fi·neut** (de ~ (m.), ~en) **1** [*scherts.*] iemand die financieel ingesteld is. **2** deskundige in de financiën van een tak van industrie of toegepaste wetenschap. **3** financieel specialist op het gebied van volkshuisvesting.

Control bij woningcorporaties

Corporaties zijn in de jaren '90 en begin deze eeuw steeds meer 'reguliere' ondernemingen geworden. De drijfveren van de corporaties zijn verschoven. Het publieke belang staat minder op de voorgrond. Tegelijkertijd is in de afgelopen 20 jaar meer ruimte geboden in de doelen die corporaties mogen nastreven en in de activiteiten die ze mogen uitvoeren. Door deze combinatie heeft zich een reeks van incidenten voorgedaan. De Minister, de Kamer en de toezichthouders grijpen in dergelijke gevallen veel en snel naar het regel-instrumentarium. De schrijvers stellen dat regels alléén niet tot een goede beheersing of control zullen leiden. Daarvoor dient in de eerste plaats aandacht te zijn voor drijfveren, talenten en gedrag van corporaties en hun medewerkers. Niet vanuit HRM of marketingperspectief, maar als element van control. De andere elementen van control moeten daar bij aansluiten.

Een bredere kijk op control

De ‘incidenten’ in de woningcorporatiesector hebben zich opgestapeld. De laatste jaren zijn er corporaties geweest waar branchevreemde activiteiten zijn ontwikkeld, waar te veel grond werd gekocht, waar bestuurders zichzelf verrijkt hebben, waar fraude is gepleegd en/of waar ongekende financiële risico’s zijn genomen. Mede uit de parlementaire enquête rijst het beeld dat corporaties niet in control zijn. Vanuit de sectorinstituten¹ zijn al aanvullende regels gesteld, zoals het nieuwe risicobeoordelingsmodel van het WSW met de 24 vragen. Ook vanuit de politiek worden mede als gevolg van deze incidenten nieuwe wetten, regels en richtlijnen opgelegd, voorgeschreven of geadviseerd, zoals de Herzieningswet², de Novelle en het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting³. Met extra rapportages tot gevolg.

Of deze extra aandacht voor risico’s, beheersmaatregelen en rapportages leidt tot een betere beheersing van woningcorporaties, is niet gezegd.

1 Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) als extern toezichthouder, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw als extern kredietbeoordelaar, Aedes als vereniging vanuit de sector zelf, de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties en de Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Woningcorporaties (NVBW).

2 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-430672.pdf>

3 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2015/02/06/ontwerpbesluit-toegelaten-instellingen-volkshuisvesting-2015.html>

De beheer- en organisatiekosten bij veel woningcorporaties nemen de laatste jaren toe en de realisatie-index (de mate waarin voorgenomen activiteiten worden uitgevoerd) is nog steeds slecht. Het opvoeren van de hoeveelheid regels en rapportages is dan ook een eenzijdige benadering van control. Control is veel breder dan het formuleren van doelstellingen en risico's en daarop rapporteren en monitoren. Naast deze, traditioneel 'hard controls' genoemde, onderdelen van control wordt vaak geschreven en gesproken over zogenaamde 'soft controls' – controls die werken met gedrag en emoties. De vertaling van de combinatie van die twee soorten controls in een control-model cq. – filosofie en de toepassing hiervan in de corporatiesector kan leiden tot een betere beheersing. Dit artikel behandelt de totstandkoming van dat model op basis van literatuur en geeft een indruk van de toetsing van de filosofie bij enkele corporaties.

Management Control

In de Management Control literatuur is veel gepubliceerd over verschillende soorten controls en over controlmodellen. Door deze theorieën te combineren is een samenhangend raamwerk opgesteld dat een praktisch werkbaar weergave geeft van control. Ouchi heeft al in 1979 drie vormen van control beschreven⁴ vanuit het gezichtspunt

4 Ouchi, William G, (1979), A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, Management Science, 25 (9), 833 848.

dat het probleem van organisaties, en dus van management control, ligt in 'het bereiken van samenwerking tussen een verzameling individuen die slechts gedeeltelijk dezelfde doelen hebben'. *Market-control* ziet de samenwerking tot stand komen via reciprociteit en prijzen, *Bureaucratic-control* aanvullend via legitieme autoriteit en regels, terwijl *Clan-control* daarnaast nog bouwt op gedeelde waarden en normen en tradities. In de hard-zacht tegenstelling is Clan-control het zachtst en Market-control het hardst. Ouchi stelt dat binnen politieke organisaties de randvoorwaarden voor Market- en Bureaucratic-control vaak ontbreken, zodat ze moeten bouwen op Clan-control.

Simons beschreef in zijn *Levers of Control*⁵ dat organisaties steeds meer moeten vertrouwen op individuele initiatieven, maar dat deze kunnen leiden tot excessieve risico's en gedrag kunnen uitlokken, dat de integriteit van de organisatie kan beschadigen. Constante monitoring van initiatieven door het management is echter meestal onwerkbaar. Het is ook niet realistisch om te denken dat alleen het aannemen van goede mensen en hopen op het beste zal leiden tot goede doelrealisatie. Simons stelde vier hefboomen van control voor, die zorgen voor een goede management control. *Belief systems* stimuleren de eigen verantwoordelijkheid en sporen medewerkers aan te zoeken naar nieuwe kansen en mogelijkheden. Ze zijn gericht op het geven van

5 Simons, R. (1995), *Control in an Age of Empowerment*, Boston: Harvard Business Review.

richting en het beperken van opportunistisch gedrag. *Interactive control systems* detecteren de veranderingen in de omgeving, zodat organisaties vroegtijdig kennis nemen van en proactief inspelen op kansen en bedreigingen. Ze zijn gericht op het betrekken van de manager bij activiteiten en beslissingen van medewerkers, terwijl de bevoegdheid niet wordt afgenomen. *Diagnostic control systems* vergelijken de realisatie met het plan en rapporteren hierover. Ze zijn erop gericht de last van continue monitoring door de manager te verlichten. *Boundary control systems* stellen de regels waarbinnen de medewerkers moeten werken, ze geven aan welke handelingen moeten worden vermeden en waar verborgen gevaren schuilen bij hun handelingen. Ze zijn erop gericht om individuele creativiteit toe te staan binnen vooraf gedefinieerde grenzen. De vier hefboomen van Simons moeten volgens hem alle vier betrokken worden in het beheersen van organisaties. De belief systems en interactive controls zijn meer gericht op soft controls, terwijl de diagnostic en boundary control systems meer gericht zijn op hard controls.

Volgens Merchant en van der Stede bestaat Management Control⁶ uit die elementen die managers gebruiken om zich er van te verzekeren dat het gedrag en de beslissingen van medewerkers overeenkomen met de doelstellingen en strategie van de organisatie. De kernvraag is daarmee of de

6 Merchant, K.A. en W.A. Van der Stede. (2007), *Management control systems*, Harlow: Pearson Education Limited.

medewerkers correct handelen. Om dat handelen te beïnvloeden definiëren Merchant en van der Stede vier soorten controls. *Result controls* zijn mechanismen gericht op de beheersing van het resultaat van een handeling of serie handelingen. *Action controls* zijn mechanismen gericht op de beheersing van de handelingen van de medewerker. *Personell controls* zijn mechanismen gericht op de medewerker zelf, op zelfbeheersing en motivatie. *Cultural controls* zijn mechanismen gericht op groepsdruk, wederzijdse beoordeling en beïnvloeding. De action en result controls zijn 'harder' dan de personell en cultural contols.

Algemeen management

Er zijn twee algemene managementboeken die goed op elkaar aansluiten en waarbinnen de bovenstaande drie control-theorieën goed geordend kunnen worden. Beide boeken zijn geschreven rond een driedeling. Simon Sinek schrijft over de driedeling Waarom, Hoe, Wat⁷. Dat doet hij rondom het thema marketing en leiderschap. Echt langdurig succesvolle bedrijven maken duidelijk Waarom ze bestaan, waarna het Hoe en Waarom een afgeleide zijn. Deze driedeling, met het Waarom centraal, plaatst hij in de 'gouden cirkel' zoals weergegeven in figuur 1. Sinek past deze cirkel ook toe op organisaties, waarbij hij concludeert dat groeiende organisaties vaak de verbin-

7 Sinek, S. (2009), Start with why: how great leaders inspire everyone to take Action, London: Penguin Group.

ding tussen het Waarom enerzijds en het Hoe en Wat anderzijds kwijtraken.



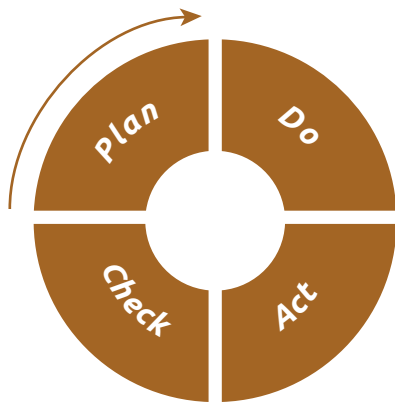
Figuur 1 Gouden cirkel van Sinek

De twee broers Dan en Chip Heath hebben het over verandering en sturing van gedrag. Volgens hen kan gedrag alleen veranderd worden door iemands emotie en ratio te beïnvloeden, maar ook invloed uit te oefenen op de situatie en omgeving. Ze vertalen dit naar de parabel van de olifant, de rijder en het pad⁸. Door de olifant te motiveren, de rijder aan te sturen en het pad te effenen, kunnen veranderingen bewerkstelligd worden.

Naast bovenstaande twee managementboeken met een driedeling, heeft Deming vanuit kwaliteitsmanagement de

⁸ Heath, C. en D. Heath. (2010), *Switch: veranderen als verandering moeilijk is*, Amsterdam: Pearson Education Benelux

PDCA-cyclus beschreven⁹. Volgens Deming moet je eerst een plan maken van de uit te voeren werkzaamheden en een doel vaststellen, de geplande werkzaamheden uitvoeren, de resultaten van de werkzaamheden meten en toetsen aan de vastgestelde doelstellingen en uiteindelijk bijstellingen doen aan de hand van de gevonden resultaten. Belangrijk hierbij is te beseffen dat het toetsen van de meetresultaten al bij de derde stap plaatsvindt en dat de vierde stap alleen over de bijstellingen gaat.



Figuur 2 Deming Cyclus

Samenhang

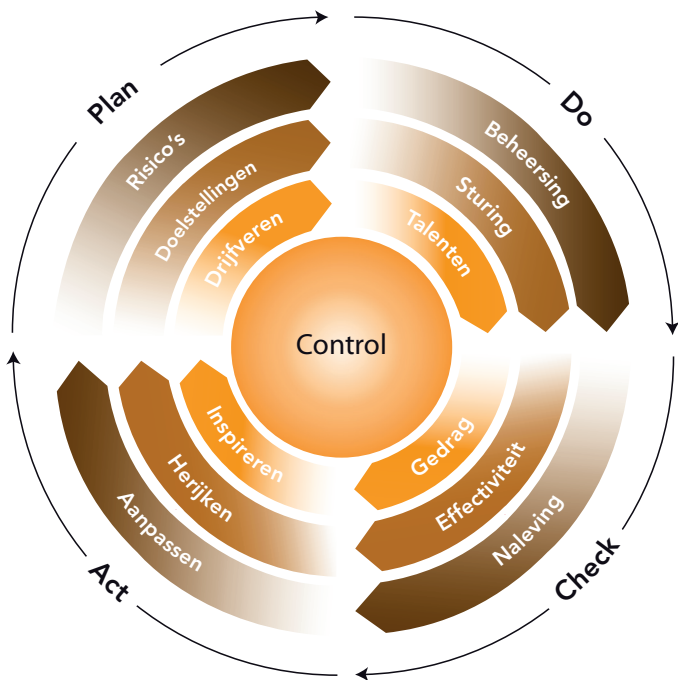
Control wordt door de wetenschappers Ouchi, Merchant en van de Stede en Simons elk vanuit een andere invalshoek bekeken. Ouchi heeft het over control als het berei-

⁹ Deming, E.W. (2000), *The new economics*, Cambridge: MIT press

Control draait om het beïnvloeden van het gedrag van mensen.

ken van samenwerking tussen een verzameling individuen die slechts gedeeltelijk dezelfde doelen hebben. Het gaat hier niet over het bereiken van een concreet doel, maar de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven. Simons' levers of control betreft juist het stellen van concretere doelen en de manier waarop die doelen door middel van de hefboomen gerealiseerd kunnen worden. Merchant en van der Stede schetsen de aanpak van control op het niveau van handelingen door medewerkers. Door deze drie theorieën over control te bundelen, ontstaat een samenhangend raamwerk met de hoofdelementen van control. Het gemeenschappelijke element van de aangehaalde theorieën is dat control draait om het beïnvloeden van het gedrag van mensen. Heath en Heath geven praktische richtlijnen voor verandering. Aangezien control het veranderen van (ongewenste) handelingen van mensen is, sluit hun theorie over effectieve veranderingen aan bij de control-theorieën. Control behelst het zodanig leiden van een organisatie dat het doel bereikt wordt. Sinek sluit hierbij aan met een theorie over leiderschap. Volgens Sinek start leiderschap met *Waarom* en moeten het *Hoe* en *Wat* hiermee in lijn worden gebracht om het doel te bereiken. De elementen uit de theorieën hebben niet alleen raakvlakken, maar zijn complementair. Door deze theorieën te combineren is een samenhangend raamwerk

opgesteld, dat een praktisch werkbare weergave geeft van control.



Figuur 3 Hoofdelementen van control

In figuur 3 is de Deming cyclus gecombineerd met de kleuren en opbouw van de gouden cirkel van Sinek. Binnen deze vorm zijn 12 termen gevat, die zijn afgeleid van de termen van Ouchi, Merchant en van de Stede en Simons. Deze 12 termen kennen een sterke onderlinge samenhang. Ze zijn in die samenhang te zien als hoofdelementen van control.

Toetsing bij woningcorporaties

Het bovenstaande model met hoofdelementen is getoetst bij corporaties door middel van interviews. Bij alle hoofdelementen zijn meerdere vragen gesteld tijdens deze interviews. Op basis van de interviews is een score verkregen in hoeverre de corporaties het betreffende element zien als element van control en in hoeverre dit onderbouwd is met geformaliseerde en uitgewerkte voorbeelden. Hierbij staat de score '1' voor het volledig zien, formaliseren en onderbouwen van het element als onderdeel van control en de score '3' voor het niet zien van het element als onderdeel van control. De gemiddelde scores zijn gebruikt voor een analyse naar de mate waarin de corporaties de hoofdelementen herkennen en toepassen in het kader van control. Deze scores zijn weergegeven in figuur 4.

Omdat control meestal vanuit de 'harde' kant wordt ingericht en de diverse toezichthouders en ook de visitatiesystematiek sterk de nadruk leggen op doelstellingen en rapportages, is de lage score op de elementen in de 'hoe'-cirkel verklaarbaar. De elementen 'doelstellingen' en 'effectiviteit' worden door alle corporaties als element

	Plan		Do		Check		Act		Gemiddeld
Waarom	Drijfveren	2,2	Talenten	1,8	Gedrag	2,0	Inspireren	2,3	2,1
Hoe	Doelstellingen	1,0	Sturing	1,3	Effectiviteit	1,0	Herijken	1,7	1,2
Wat	Risico's	1,5	Beheersing	1,5	Naleving	1,8	Regelaanpassing	1,7	1,6

Figuur 4 Gemiddelde scores per hoofdelement van control op een schaal van 1 tot 3.

van control gezien en zijn ook als zodanig geformaliseerd. Dat de scores in de rij ‘Waarom’ hoog zijn, valt op. Dit betekent dat corporaties de elementen in deze cirkel gemiddeld niet geformaliseerd hebben in het kader van control en soms niet zien als element van control. Meestal wordt er wel aandacht besteed aan talent- of competentie management, maar dan vooral vanuit de HRM-gedachte. Bij de enkele corporatie waar nagenoeg alle elementen uit de rij ‘Waarom’ geformaliseerd zijn in het kader van control, is dit al jaren geleden bij een fusie als uitgangspunt genomen. De werking van de andere elementen is hierdoor volgens deze corporatie versterkt.

Naast de beperkte aandacht voor drijfveren, talenten en gedrag in het kader van control, valt op dat de elementen in het segment ‘Act’ ook relatief weinig worden gezien, geformaliseerd en uitgewerkt als element van control. Het daadwerkelijk bijstellen van gewenste drijfveren, doelstellingen en acceptabele risico’s naar aanleiding van alle uitgevoerde activiteiten en rapportages daarover vindt nog niet overal gestructureerd plaats. Een enkeling spreekt over ‘academische discussies’ rondom bijstelling naar aanleiding van rapportages.

Conclusie

Sturen van gedrag is in feite de kern van control. Alle management control theorieën besteden aandacht aan de elementen in de ‘Waarom’ cirkel. Clan control, Belief systems, Cultural controls kunnen of moeten bijdragen aan

control van organisaties. Volgens de gebroeders Heath is de emotie het moeilijkst te sturen, maar wel essentieel voor verandering en sturing van gedrag. Daarom zal een control-filosofie zonder aandacht voor die emotie, de drijfveren, talenten, gedragingen en inspiratie tot minder beheersing leiden dan een controlfilosofie die juist die elementen als basis neemt. In zijn beleidsreactie¹⁰ op het rapport van de commissie Hoekstra heeft Minister Blok dit ook gemeld. Na een lange reeks aan voorgenomen aanpassingen in regels en rapportages schreef hij dat *'een goede toezicht-structuur alleen nooit voldoende kan zijn om incidenten en onrechtmatigheden in de sector te voorkomen. Daartoe is het ook nodig dat er een andere cultuur ontstaat in de corporatiesector waarbij een transparante verantwoording van activiteiten vanzelfsprekend is en een maatschappelijk dienstbare attitude als de enig juiste wordt beschouwd.'* De uitdaging is nu gelegen in het verbeteren van control bij woningcorporaties met toepassing van een controlfilosofie die de verbinding legt tussen drijfveren en de beheersing van de organisatie.

Klaas Franken CPC (klaas@fineut.nl) en Wessel Witteveen CPC (wessel@fineut.nl) zijn adviseur en interim controller bij diverse woningcorporaties. Zij zijn afgestudeerd op 'Control bij Woningcorporaties' aan het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit.

10 Blok, S.A., Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 maart 2013, kenmerk 2013-0000184795



Auteurs

Klaas Franken CPC is initiatiefnemer en Wessel Witteveen CPC is lid van Fineut*, een netwerk van (financieel) specialisten die zich richten op woning-corporaties. Fineut* levert diensten en producten die woningcorporaties beter in control krijgen.



fineut *

mensen voor cijfers

mobiel 06-28836583
e-mail klaas@fineut.nl
www.fineut.nl

